

宮脇岑生氏講演

真理がわれらを自由にする

—資料の保存と立法補佐としての国立国会図書館

流通経済大学 法学部教授 宮 脇 岑 生

○司会 きょうは、あちらに書いてございますように、平成14年度法学部講演会ということで、演題、「真理がわれらを自由にする。資料の保存と立法補佐機関としての国立国会図書館」ということで、あちらにお見えいただきました宮脇先生からお話をいただくこととなります。

宮脇先生は、北海道の美幌の御出身でございまして、そして国立国会図書館というところに入られて、最終的には副館長までになりました。そして、現在は流通経済大学でアメリカ政治・外交史と国際関係論を御講義をなさっております。

最近アメリカがイラクに対して、例えば戦争を開始するというので、ブッシュ大統領が議会でオーケーをとらなければならないということで、戦争権限法という言葉が新聞でよく目を凝らしてみると書いてあります。その War Powers Resolution という英語を戦争権限法というふうに日本で訳された最初の方でいらっしゃるの、国会答弁に専門的研究者として参考人に出席されておられます。きょうはそういうことも含め、国立国会図書館というのは、皆さん、図書館というのは別に本だけを借りるだけのところではございませんで、国会議員が法律をつくるときに、いろいろな意味で立法活動をサポートする図書館で、そのなかの調査及び立法考査局という部局に長くおられたのですが、そういうふうなこと、あるいは永田町

周辺のお話などいろいろあるかと思いますので、真剣にお聞きいただければと思います。

それでは、先生お願いします。

○宮脇氏　ただいま御紹介にあずかりました宮脇でございます。私は北海道の美幌というところの出身でございまして、久しぶりに北海道に参りました。皆さんの中に美幌町の出身の方いらっしゃいますでしょうか。皆さんの多くの方は、北海道出身の方かと思いますので、ご存じだと思いますが美幌町は網走市と北見市の間にある小さな町です。札幌大学の学長の山口昌男先生も美幌町の出身でいらっしゃいます。今回、是非お会いしたかったのですが、ご多忙のようございまして、残念ながらお会いすることができませんでした。私は、中学時代に東京へ転校しましたが、北海道には今でもおつきあいしている友人が札幌をはじめたくさんいまして、昨日も久しぶりに札幌在住の昔の仲間と一献傾けました。札幌というのは非常に短期間に、しかも国内でも最もすばらしい都市計画を基に発展した大都会です。一晩泊まったのは何十年ぶりなのですけれども、西欧的な雰囲気があります。何か外国へ行ったような気分で、非常にすがすがしい感じで一晩過ごしました。

ただ今、浅野先生がおっしゃられたように、昼時間の後でございいますから、非常に眠気を誘うかもしれませんが、しばらく私の話を聞いていただきたいと思います。

お手元に 3 枚つづりの資料をお配りしました。1 枚目はレジュメです。そして、2 枚目以下に参考図表と資料をお配りしました。

先ほど浅野先生から御紹介ありましたように、私は国立国会図書館というところに三十数年在職いたしまして、その大部分を国会議員の立法活動をサポートをする調査及び立法考査局という部局に所属しました。皆さん最近テレビ等で話題になっている鈴木宗男さんであるとか、田中真紀子さん、こういう人と仕事上おつきあいといえますか、議員の国会における議会活動をサポートをしてきました。最近、田中議員が、マスコミに追いかけて、自宅を出て一番先

に入るのが、国会議事堂と道路を挟んで設立されている国立国会図書館という映像がテレビに映っていたのを記憶の方もいるかと思います。国立国会図書館には、議員研究室というのが多数ありまして、その研究室で議員が国会での質問やいろいろな議員活動をするための準備をするためにあるわけです。

国立国会図書館の設立と「真理がわれらを自由にする」

そこで、本日のテーマの具体的な内容に入ります。きょうの配布資料の最初のところに、また左に掲げられた演題の看板にもありますように、「真理がわれらを自由にする―資料の保存と立法補佐としての国立国会図書館」ということであります。1948年2月9日に公布された国立国会図書館法は、憲法とならぶ数少ない前文を持つ法律の一つであります。それは、「国立国会図書館は、真理がわれらを自由にするという確信に立って、憲法の誓約する日本の民主化と世界平和とに寄与することを使命として、個々に設立される」という前文です。この法律の前文の中のこの言葉は、その高邁さで人々を感動させる一方で、その、法律には稀な文学的表現は時として人々を悩ませてきました。配布しましたレジュメのタイトルの下に、横文字があります。これは、ギリシャ語で、ヘー・アレーセイア・エリユーセローイ・ヒューマスと発音します。これらの言葉が、国立国会図書館の閲覧者入り口の正面の中央出納台の上に刻まれております。もとはキリスト教の福音書の第8章の32節にあるものです。皆さん恐らくバイブルを読んだことのある方はご存じだと思いますけれども、これは「真理はあなた方を自由にする」という意味であります。したがって、邦文の「われら」とギリシャ語の「あなたがた」が異なっていますが、何故このようになったのかは明白ではありません。聖書の言葉にヒントを得て図書館のモットーとしたと考えてよいかわかります。はじめは金森徳治郎初代館長（元憲法担当国務大臣）の書かれた日本文のみが掲げられることになっていたのですが、建設省のほうで装飾上の観点から横文字も刻まれたもの

であるといわれています。

この「真理がわれらを自由にする」という言葉の由来について少しお話をしたいと思います。国立国会図書館ができるにあたって、戦後日本の国会における審議を真理に基づく民主的なものにしたいという思想が根底にありました。すなわちそれは戦前の、明治憲法のもとで、帝国議会と言っていた時代がありますけれども、その帝国議会時代に、真理に基づく審議というのが行われなかったということの反省があったわけです。そこで「この真理がわれらを自由にする」という言葉をまず表に出して、国会における審議が行われるようにと、その一機関である国立国会図書館の表看板にしたわけです。

今申し上げましたように、国会というところが、真理を追求するところであるわけですが、御存じのように、皆さんテレビを見ていても、日本の国会は、何やっているのかという印象を持つことが多いと思います。本日も国会では、予算委員会をやっているようですが、審議の中身がどうも本質的な議論から離れているような感じがいたします。しかし、離れても国会で審議することには、日本国民に関係しないことはなく、あらゆるものが我々の生活に何らかの影響があるといえましょう。例えば予算関係の委員会もそうですね。予算関係法案一つとっても、国民のいろいろな分野のところに関係するわけですから、あらゆる角度から質疑応答がなされているわけです。

ところが先ほど申し上げましたように、戦前の日本の議会を考えると、ある時期には軍部が独走して、ほとんど真実を国民に伝えることをしなかったということもありました。戦前の議会が、虚偽に満ちたものであり、議会では、真実の議論はできなかったということから、戦後の国会は、国民を主体に考えるならば、やはり真理に基づく資料をもとに議論をしなければならない、との戦前の反省からスタートしたということが出来るのです。

この点は、非常に重要な点でありますから、さらにお話をしたい

と思います。ご存じのように、昭和 21 年、日本国における初の民主的な憲法が制定されました。一般にマッカーサー憲法といわれています。アメリカから押しつけられた憲法ではないかという議論もございます。戦後の民主化のなかで多くの改革、婦人解放、農地解放などが行われました。その中で、最も遅れたのは、国会の改革といわれています。それは何故かと言えば、先ほど申し上げたように、国会には、真理に基づく議論をするための制度とスタッフがなかったということがあります。そこで衆議院や参議院における改革をはじめ、さらに国会における調査能力を高めるために、両院の委員会調査室や国立国会図書館の設立という提案となったわけであります。

昭和 21 年 11 月 4 日の新憲法公布の翌日、連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）は、「国会法」の制定を提案し、その後、国会法が制定され、その中に国会の附属機関として国立国会図書館の設置を入れました。さらに、国会には両院に常任委員会の一つとして、図書館運営委員会が設置されました（現在は、議院運営委員会の中の図書館運営小委員会）。その後、国立国会図書館の設置のための調査が行われ、アメリカ議会図書館その他からの協力を得て、新しい国立国会図書館の設立構想が出されました。

このような国立国会図書館の設立の背景を衆議院及び参議院の図書館運営委員長の説明に見ることができます。まず、当時の衆議院図書館運営委員会の委員長の中村嘉寿氏は、本会議における国立国会図書館法の説明で、「従来我々議員が避難を受けたのは、立法能力があるとかないとか、知恵があるとかないとか、そして官僚は、……官僚が跋扈するということではいろいろ問題があるが、それだけではなくて、立法をしなければならないのは議員そのものにも問題があり、やはり知識が及ばなかった点もあるだろう。議員が知識を持ち得なかったことは、設備が足らなかったということにある」と述べています。行政の人たちはいろいろな資料、莫大な資料のもとで情報を得ています。しかし、議員にはほとんどそういうものがなかつ

たわけです。したがって、戦後は国会議員に立派な判断能力を持たせるには、資料がなければならないということで、立派な設備と組織をつくる必要が生じました。

さらに、羽仁五郎参議院図書館運営委員長は国立国会図書館設立の趣旨として、「今日の我が国民の悲惨の現状は、従来の日本の政治が真理に基づかないで虚偽に立脚していたからである……議会がその任務をはたすことができなかつたのは……立法の全権およびその基礎となるべき調査資料を、議会自らが全く持っていなかつたからである。」これを克服し「人民主権によって選挙せられた国会の任務を果たしていくためには、その確かなる立法の基礎となる調査機関を完備しなければならない」そのための国会独自の調査機関として国立国会図書館が設立された、よって「真理はわれらを自由にする。これがこの国立国会図書館法案の全体を貫いている根本精神である」と述べています。また「この言葉は元来聖書の言葉で、さらにさかのぼれば、誰かの言葉でしょうが、しかし、これは大学図書館にふさわしい言葉ではなく、国立国会図書館にふさわしい言葉」とも述べています。このことから、羽仁五郎参議院図書館運営委員長は、この言葉を図書館一般の理念としてではなく、国会の調査機関としての国会図書館の理念としてとらえたようです。

これがアメリカから言われた国会の改革のうちの一つとして、後の国立国会図書館がスタートしたわけです。

国会の仕組みと国立国会図書館の流れ

そこで、国立国会図書館の沿革を少しさかのぼってみたいと思います。図1は、国会全体から見た組織図です。皆さん法学部の方ですから、国会の基本的な仕組みはご存じのことと思いますけれども、衆議院、参議院があつて、この両院に本会議と常任委員会他があります。そして、その別組織として法制局、それから事務局があります。さらに別組織として裁判官訴追委員会と裁判官弾劾裁判所、そして国立国会図書館があるわけです。

そして、国立国会図書館の流れを見ますと、図3のように複雑な流れがあります。これを詳細に話をしている時間はありませんが簡単にお話したいと思います。

国立国会図書館の流れには、大きく分けて、二つの流れがあります。

一つは、図3の上の方にある流れです。もとをただせば帝国図書館の系列です。昌平坂学問所の蔵書を受け継ぎ、明治5年に開設した書籍館（文部省が所管する出版物の納本制度により設置）にさかのぼります。その後、大久保利通が国の中央図書館を含む大博物館構想を立てるにおよんで出版行政と書籍館の蔵書は内務省の所管となりました（浅草文庫といわれています）。これを受け継いで、一番上の段にありますように、明治8年文部省は、湯島聖堂の大聖殿に東京書籍館を開設し、新刊の出版物については、内務省に納本されたものの一部の交付を受けることになりました。この制度は、第二次世界大戦のおわりまでつづきました。そして、これが東京図書館となって、次に帝国図書館となりました。この帝国図書館は明治、大正、昭和前期はもとより、江戸前期以前のわが国の出版物あるいは文献資料を収集してきました。戦前ですから、何事も国のものは、帝国という言葉を使ったわけです。そして、戦後の国立図書館という系統です。

もう一つは、真ん中にありますように、帝国議会時代の衆議院事務局、一番下にある貴族院事務局、要するにこれは戦前の議会の事務局内にある図書館です。国会議事堂の中の小さな図書室があったわけです。

明治時代、大正時代に議会図書館設置の建議案や決議案が繰り返し上程されましたが、旧憲法下では議員立法活動に必要な資料や調査機能を完備した議会図書館はついに実現しませんでした。

国立国会図書館の組織と機能

現在の国立国会図書館の組織機構は、図4にありますようになっ

ています。館長、副館長以下 920 人、蔵書 770 万冊です。組織としては、官房の総務部、調査部門の調査及び立法考査局、司書部門として収集部、書誌部、資料提供部、主題情報部があり、国会議事堂の中に国会分館があります。さらに最近開館された関西館と国際子ども図書館があります。それから支部東洋文庫、さらにその一番下にあります行政・司法各部門支部図書館、これは外務省から大蔵省などあらゆる各省庁の 27 図書館が、国立国会図書館の支部図書館として連携をしているわけです。各省の資料は、各省庁の支部図書館から国立国会図書館の方に入ってくるようになっています。

皆さんぜひ利用していただきたいと思いますが、永田町の国会議事堂のそばにあります東京本館、京都の精華町にある関西館、上野公園にある国際子ども図書館の三館は遠隔地にありますが、緒方信一郎元館長のことばを借りますと、情報化時代にありましては長い廊下でつながっているような状態にあります。

国立国会図書館は、図の 2 を見ていただければわかると思いますが、国立国会図書館の機能として、ここに大きく四つあるわけです。

第 1 は、国会に対する奉仕、これは何度も申し上げているように、国会議員が最優先です。議会図書館としての資料収集と立法調査の確立が重視されなければなりません。議員の調査研究に資するための図書館として、国政審議に必要なあらゆる資料を収集し、立法の参考になるコレクションの構築が必要となりっています。そのために納本制度を法定としています。

そして、第 2 に行政・司法各部門に対する奉仕です。各省庁の資料を収集し、資料の相互貸借、さらにレファレンス サービスや書誌情報の提供をします。

それから、第 3 は、国民に対する奉仕であります。国立国会図書館は、国民のための国立の中央図書館であり、わが国で唯一の法定納本図書館として、国内出版物を網羅的に収集している図書館です。日本国民に対して図書館サービスを提供します。直接来館利用者に対するサービスだけでなく、他の図書館を通じて、貸出、複写、レ

ファレンスなどの方法により、全国どこにいる人でも利用できるようになっています。さらに公共図書館や、大学図書館また全国の都道府県議会図書館、専門図書館に対してもさまざまな協力を行っています。

最後に、図－2にありますように IFLA、これは国際図書館連盟とって全世界の図書館がお互いに協力し合って国際交換や相互利用を行っています。国立国会図書館は、1966 年よりその国際会議のメンバーとして参加しており、その中には、国立図書館長会議 (CDNL) をはじめとして多数の分科会があります。最近、その中に、アメリカのゴア副大統領の提案した情報通信ハイウェイ構想により、G7 の先進 7 カ国の大きな国立中央図書館が電子図書館に向けて協力しようということで、国際会議を持っています。私も、アムステルダム IFLA 会議に出席しました。この会議は、全世界が高度情報通信を使って、豊富な文化遺産を時空を超えて、互いに分かち合えることを目的にして、資料の協力と、保存を考えようというものです。

さらに、国際的な活動としては、1970 年より参加している東南アジア図書館会議 (CONSAL) や 1979 年より参加しているアジア・オセアニア国立図書館長会議 (CDNLAO) があり、後者は、1982 年国立国会図書館で開催されております。私は、1992 年のクワラルンプールで開催された CDNLAO では、「2000 年に向けて－ヴィジョンと現実」というテーマの会議に加藤木理勝館長の代理として出席し、“Prservation and Conservation: Policy and Directions and for the Future”と題する報告を代読しました。1981 年には、中国国家図書館との間で業務交流が始まり、隔年ごとに、相互訪問をしています。私は、1997 年第 17 回日中業務交流で、中国国家図書館や上海図書館を訪問いたしました。その他、ロシアや韓国の国立図書館はじめ多数のアジア諸国の図書館との国際交流がおこなわれています。

国立国会図書館は、すでに述べましたように、GHQ のマッカー

サー総司令官の提案のもとにスタートしましたが、その模範となったのは、米国議会図書館 (Library of Congress) であります。アメリカの議会図書館というのは、世界最大規模の職員 4100 人、蔵書 1830 万冊の図書館を持っています。アメリカ以外の国では、どこの国でも国立の大きな図書館があります。ロシアは 2240 人、1650 万冊、フランスは 2500 人、1400 万冊、イギリスは 2400 人、980 万冊、中国の北京図書館は 1400 人、2300 万冊、などが代表的なものといえます。そして、議会だけの図書館というのは後ほど触れたいと思いますが、一般的には大規模なものではありません。

国会の英文 ダイエット

国立国会図書館の英語は、ナショナル・ダイエツト・ライブラリー (National Diet Library) と英訳されています。皆さんには、聞きなれない言葉だと思います。ダイエツトというのは皆さんよく、食事を制限して体重を減らそうとか、スリムになろうとか言ってダイエツトという言葉を使います。ダイエツトというのは、規定食とか減食と訳されています。もとをただせば、中世のラテン語の *dieta*、指定された日を意味し、ドイツ語では、*tag*、この言葉は、元来、日 (*day*) を意味しています。これが会議、指定された日に会議をするもの、すなわち議会を意味することになったようです。

ダイエツトという言葉が日本でなぜ使われたかと言えば、明治憲法の制定にあたって、伊藤博文や伊東巳代治が、ヨーロッパに行ったことはご存じだと思いますが、オーストリアの憲法、ドイツの憲法を調査、研究した結果、明治憲法に取り入れたのは、イギリスやフランスの憲法ではなく、ドイツ流の憲法を模範としました。ドイツでは、帝国議会をライヒス・ターグ (*Reichstag*) で、英訳は、*Imperial Diet* で、議会は *Diet* と邦訳されました。したがって、明治憲法下で、*Diet* を議会と訳されて使われました。戦後のマッカーサー草案等の文書の中でも、*Diet* という表現が使われました。

この議会に関しては、アメリカではコングレス (*congress*) とい

う言葉を使っています。この言葉は代表者または使節など寄り集まって話し合う正式の会議を意味しており、中南米諸国の多くの国でも使われています。

それから、イギリスではパーラメント（parliament）という表現を使っています。この言葉はフランス語のパルレ（paler）に由来し、話をする、会談をするという意味を表します。現在フランスでは、Le Parlement が使われています。また、英連邦諸国でも使われています。

しかし、今日では、議会というのは、どちらかと言えば政治的用語や地方の議会の用語として表現されています。現在、日本では、国会というのは、ナショナル・ダイエットという表現を使っています。

図書館のはじまり

これまで、国立国会図書館の流れについて話をしてきましたが、ここで少し図書館そのものの歴史といえますか、図書館のはじまりについて少し触れてみたいと思います。

人間の歴史は、食物を求める旅に始まったといわれます。人間の暮らしが狩猟、漁労の生活から次第に農耕生活に移り変わっていきます。そこに集団生活の場としての社会が形成されると、集団構成員相互の意思の疎通、記録の保存の必要が生じました。

文字のない時代が長い間ありました。例のアルタミナの洞窟で、絵でもって残すということがありました。その後、文字が発明され、人間社会、農耕社会を含めて共同生活の中で、自分の意思をほかの人たちに伝えたいという時代に入っていました。そこで、伝える方法としていろいろな絵文字であるとか、あるいは意味を示す表意文字であるとかエジプトの象形文字、メソポタミアの楔形文字、あるいは中国の表意文字が歴史上次々と発明されたわけです。

文字の発明につづいて問題となるのは図書という言葉であります。図書とは何か。定義はいろいろあるかと思われますが、記録さ

れた知識であるといえるかと思います。人間は、文字の発明により知識や、情報を一定の材料、つまり、粘土版、パピルス、羊皮紙、さらに、樹皮によって記録したものが図書として残されたわけです。

このようにして、書写の材料として、樹皮が用いられたことから、書物に関する用語で、語源が樹木から由来ものがいろいろあります。例えば、書物(本、図書)のブック(book)は、ブナの木(beech tree)からきております。

図書館という言葉は、本来、「書棚」(bibliothekai)を意味する言葉のようです。書棚に、多くの図書類が置かれ、それから意味が広がって、書棚がある広間が、bibliotheke(図書館)を指すようになったようです。biblion はギリシャ語の本で、その語源は、パピルス意味する biblous です。英語の library は、本や文書類を置く場所、書館の意味です。ちなみに、liber (リベル) とは、本来、ラテン語の樹皮の意味ですが「本」の意味を表しています。

今で言う図書館の形体ができるようになるのは、文字ができて、それがまとめられ保存ができるようになってからです。すなわち古い時代ですと世界最古の粘土版、エジプトではパピルス、そして羊の皮、こういうものにいろいろなものが書かれて保存されています。さらに、今日に最も影響のあるものとしては、御存じのように、図書と言えば紙です。AC 100 年ぐらいのときに、中国の蔡倫という人が樹皮を原料に紙を考え出しました。その後、製紙法の改良により中国では、書写や著作が盛んに行われました。7 世紀の末になると木版による印刷術が発明され、その後、15 世紀グーテンベルグによる活字印刷術が発明されました。これにより、図書が 1 枚だけでなく、大量印刷ができるようになりました。それがいろいろなところに保存されるようになり、今日の図書館の基盤が作られたわけです。

ただ今申し上げたような歴史的背景のもとで、文化を伝承するさまざまな形態と媒体により、知の貯蔵庫であると同時に個の思考を活性化する磁場として、図書、図書館が存在することになるのです。

世界最古のアレキサンドリア図書館

世界で、最も古い図書館ということに関して、先日の10月17日の新聞に次のような記事が出ていました。エジプトの古代アレキサンドリア図書館が1600年ぶりに復興されたということです。古代エジプトのプトレマイオス王朝時代に、幾多の変遷を経て、一大文化の華を開かせたなかで、王宮内に巨大なアレキサンドリア図書館が設立されたのであります。この古代図書館に、約70万冊の蔵書があるといわれていました。我々の想像を絶するものがあります。こちらの大学図書館は約50万冊の図書蔵書があり、75万冊の収納力があるとお聞きしました。私の所属している大学は40万弱ですので、こちらの大学はすばらしい図書館をもっておられます。そのような膨大な資料が古代エジプトのアレキサンドリア図書館にあったと言われているのです。しかし、この図書館がローマ帝国のシーザーに灰にされて、これを復活したというのが、今回の新聞記事です。

この古代エジプト時代のアレキサンドリア図書館が、なぜそんな大量の資料を保存していたのでしょうか。これは大変興味のわくことかと思えます。アレキサンドリアは、プトレマイオス王朝のときに世界を支配したその中心都市となりました。プトレマイオス王は、世界のいろいろな地域を制服するわけです。そして、支配者はその支配する地域の知性、人民、文化、宗教などいろいろな情報をつかんでおいて、初めて政治ができるのだということなのです。

プトレマイオス王は、地上のありとあらゆる君主や統治者に宛てた手紙を書き、どのような種類の著作の作品でもためらいなく送ってくれるように頼んだといわれます。それらを載せた船が港にはいると、届けてもらった書物を船上でただちに押さえて書記が筆記し、もとの所有者には、コピーを渡し、オリジナルは、アレキサンドリア図書館に収めるというやりかたで資料を収集したといわれています。コピーには誤記や脱落の可能性がありますから、現物を収集し、保存をしたのであります。このようなやり方は、今日では不当なも

のとして認められません。

アレクサンドリア図書館に関する資料はいくつかありますが最もまとまった資料としては、ルチャーノ・カンフォラという人の『アレクサンドリア図書館の謎』(竹山博英訳 工作舎 1999 年)という本があります。この大学の図書館に入っているでしょうか。

ここで、話題を変えますが、最近の新聞に、第二次大戦後の連合国軍最高司令官マッカーサー元帥と昭和天皇が、敗戦直後、会見をした公式の第一回の記録を外務省が公開しました。マッカーサー元帥が『マッカーサー回想記』(津島一夫訳 朝日新聞社 1964 年)で、昭和天皇が自らの戦争責任に触れたとされるくだりは含まれていないようであります。日本の天皇が戦争の責任について実際に、謝罪をしたのかわかりませんが、その辺のところについての発言記載があったのではないかとされています。『マッカーサー回想記』によると、昭和天皇は、「私は、国民が戦争遂行にあたって、政治、軍事両面で行った全ての決定と行動に対する全責任を負う者として、私自身をあなたの代表する諸国民の裁決にゆだねるためおたずねした」と語ったとされています。ところが、今回の外務省から発表された資料には、その辺のところが全く書かれていないようです。これは歴史的史料として真実を伝えておくべきであるところ、これが伝わっていないというのは、大きな問題を残すことになるかと思われます。

わが国の最初の図書館と最新の関西館

ここで、日本の図書館についてお話ししたいと思います。この点につきましても、最近、新聞に出ていましたが、日本の最初の図書館というのは、奈良時代の後半に、石上宅嗣という人が寺を建立し、その境内の一角に「芸亭」(うんてい)という名称の、今で言う個人の書斎を作り、これを当時のいろいろな人たちに自由に見てくださいという形で資料を提供したというのが、日本における最初の図書館であるという記事が新聞に出ています。「芸」はもともと中国では

薬草で本の虫除けに使われ、転じて書斎を示す言葉として使われ、「芸館」などの言葉が生まれ、今日の図書館のはじまりのようです。その芸亭は鎌倉時代のいろいろな書物によりますと、例の11面観音で有名な奈良市の法華寺の近くといわれています。

その法華寺の近く、関西の学研都市の中の京都府精華町に、膨大な敷地を持ちまして、先ほど申しあげました国立国会図書館の関西館を本年10月に開館いたしました。関西館の建設プロジェクトは、1962年調査会が設置され、40年の歳月を経て設立されました。私も国立国会図書館に在職の最後の10年近くこのプロジェクトに携わりました。建設には莫大な予算が必要で、国立国会図書館の管理運営上の監督機関である両院の議院運営委員会委員への度重なる説明や大蔵省（現在の財務省）の主計局に深夜の交渉をおこないました。関西館建設の見通しがつくところまでいきまして、完成を直前に退職いたしました。

関西館というのは、なぜ人里離れたところにつくったかといいますと、先ほどの文化、文明の流れから見れば、紙の時代から、インターネット、高度情報のIT革命、情報化時代に入ったからということがいえます。まず、紙の発展、そしてグーテンベルグの印刷技術の発明、そして現在形成されつつある「ポスト・グーテンベルグとギガビット」とか「ポスト・グーテンベルグの銀河系」と表現される電子革命の時代に入ったということです。

調査及び立法考査局の組織と機能

国会への立法補佐業務は、国立国会図書館全体で行っております。その中心は、一般の図書館にはない特異な機能を持つ調査及び立法考査局（以下、調査局と略します）という組織です。特に調査研究部門を担当するのが、資料の図5にありますように、172名の調査員であります。私は、長い間この調査局の外交防衛課で外交・防衛や国際政治、安全保障問題の担当をしてきました。国会には組織改編がありますが、いろいろな委員会、予算委員会、外務委員会などお

おくの委員会があります。調査及び立法参考局では、あるていど国会の委員会に応じた調査課を設置し、政治議会課や私のおりました外交防衛をはじめ、財政金融、農林環境、国土交通、文教科学など、必ずしも国会と同じではありませんけれども、テーマに応じた調査室課を設置し、議員に対して国会サービスを行っております。

国会に対する調査局の各室課の担当分野としましては、資料図 5 に示されているように、ひじょうに広範囲の問題を分担しております。さらに、最近の調査局の動きにつきましては、最後の資料「調査及び立法参考局の組織の再編成について」の中にありますように情報時代に向けた、新しいサービスができるように多角的に努力をしています。皆さん、ご覧の通り、その組織名が非常に長くて、わかりにくいかもしれません。これも、先ほど申し上げましたように、戦後アメリカの議会図書館を模範としたというよりも、アメリカの英語の組織、現在の議会調査局 (Congressional Research Service) で、その起源は、1914 年の立法参考局 (Legislative Reference Service) を参考にした組織名であります。これを現在も国立国会図書館では使用しております。

その調査局の任務は四つあります。

第一には、法案、案件の分析、評価を通じて、両議院の委員会を補佐すること、

第二に、両議院、委員会及び議員に対し国政審議に役だつて資料を提供すること、

第三に、求めに応じて議員の議案の起草のサービスを行うこと、

第四に、国会の奉仕に支障のない限り、行政・司法の各部門または、一般公衆へも一定の奉仕を行うことです。

調査及び立法参考局は、任務遂行に当たり不偏不党を旨として、調査の客観性、中立性、正確性、さらに迅速性を心がけなければなりません。

調査局のサービスの中心は、立法調査サービスです。国会議員からの依頼に基づいて行われる調査で、これを依頼調査といっていま

す。さらに依頼を予測してあらかじめ行う調査があり、これを予測調査といっています。この予測調査は、短期または長期的な国政課題について組織的、計画的に行われる調査であります。その成果は、こちらの大学の図書館にも入っていると思いますが、『レファレンス』や『外国の立法』『調査と情報』などの刊行物として国会に提供しています。個々の調査員は、議員からの依頼がくることを予測して日頃から調査、研究し、資料の準備をしています。これが次の依頼調査への準備となり、その質を高める機会ともなっています。私の場合、この調査局の見識高い先輩に恵まれて、アメリカの政治、外交、安全保障の問題について、長い間、国会議員のために調査、研究をしてまいりましたことが、今日、大学で国際関係論などの研究を続けていることにつながっています。

国会サービスの実態

ここで、具体的に、調査の実態についてふれてみたいと思います。最近1年間に国会から受ける調査依頼件数は、3万件ぐらいです。アメリカの議会図書館では、年間50万件ぐらいあるといわれています。調査には、簡単な調査から非常に難しい、半年も1年もかかる調査、海外の実態を必要とする調査、さらに報告書にまとめる場合もあります。

回答期限は、短期の依頼が大半を占めており、多忙な議員が多いので、迅速な回答を求められます。したがって、質の高い回答を維持することが課題となります。IT技術の活用による調査業務の効率化や、電子情報サービスの拡大が必要とされます。

調査及び立法考査局の国会に対する奉仕は、次のように大別することができます。

第一に、調査の多くは、国会図書館が所蔵する資料を提供し、議員の知見を深めることなどに奉仕することです。

第二に、『レファレンス』『調査と情報』などの刊行物や日常的なレファレンスを議員に提供することにより、審議の円滑化や活性化に

奉仕すること、

第三に、議員立法の準備等に奉仕すること

第四に、委員会に参考人、公述人として自らの調査や知見を述べて奉仕すること、

調査員の通常業務は、第一、と第二の奉仕活動がその大部分を占めております。私は、第一から第四のすべて業務に携わることになりました。第四につきましては、後ほど記憶に残る調査として触れたいと思います。

第三の議員立法は、調査依頼の件数としては、あまり多くはないと思います。私の関係した調査依頼では、国会に、軍縮・安全保障研究所を設置する法案ということがありました。そのために、内外の軍縮や安全保障の研究所、国際関係の研究所の機構や制度を詳細に調査したことがあり、在外研究では、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン、インドの主要な研究所を訪問し調査しました。しかし、この法案は成立することにはなりませんでした。

この議員立法の問題については、最近の与野党接近の政治状況の中で、最も問題になっていることの一つですので、少しこの点について触れたいと思います。最近では、少しずつ増えていますが、数は非常に少ないと思います。その原因の一つに、議員立法をするだけの余裕がないということがあげられています。さらに、その中には秘書の問題が出ています。日本では平均 2 人か 3 人ですが、アメリカの議会では、平均 1 人の議員に 2、30 名の秘書がいるようです。アメリカというのはすべてが議員立法なのです。大統領は、御存じのように議会への勧告で、執行したい事業を議会の方に要請するわけです。こうゆう形で勧告書、すなわち一般教書、外交教書、その他の形で議会には要望します。そして議員が予算を含めて法案をつくります。大統領制で議員立法の国アメリカと、議院内閣制をとる日本とは違うと言えます。しかし、日本も議員立法が少しずつふえておりまして、最近では、全立法の 10 パーセントぐらいです。同じ議院内閣制をとっているイギリスやドイツでは 30 パーセント前後

です。

日本の場合、議員秘書が法案の原案の作成、分析までするだけの、スタッフと時間の余裕がないということがよく言われています。そうしますと、これはだれかに頼まなければなりません。その場合にお手伝いをするのは、先ほど申し上げた衆議院や参議院の事務局であり、その中心は、法制局であります。さらに、国立国会図書館の調査局も協力いたします。その場合、依頼が非常に多いのは、海外の事情です。したがって、外国の資料が不可欠です。日本では、アメリカの20年、30年前の制度を取り入れることがあります。あるいはドイツやイギリスが進んでいる場合もあります。配布しました先ほどの資料の図5を見ていただきますと、調査局の中に議会官庁資料室があり、そこには内外の法令、行政や議会資料が入っております。例えば、アメリカでは、州によって法律が違います。民法も刑法もすべて違います。したがって、どこの州のどういう法律はどんなになっているだろうか、こういう調査は、確認することができるようになるのは容易ではありません。

国立国会図書館の調査が外国事情に関するものにウエイトがある以上、そのような情報を把握するためにはどうしても、諸外国の議会の調査機関や図書館の国際的な協力が不可欠となります。

世界主要国の議会調査

すでに申し上げたように、国会における調査機関の一つとして戦後日本に、国立国会図書館が設立され、その中に調査局ができました。これは民主主義の先進国であるアメリカ議会図書館の機構を模範として導入したものです。私は、アメリカの議会図書館において、連邦議会の上下両院への調査立法サービスを担当する議会調査局（CRS）に70日間在外研究員として研修をしたのを始め、イギリス、フランス、ドイツの議会における調査機関の視察をいたしました。

アメリカの議会図書館は組織、機構的に圧倒的に優れています。アメリカの議会は、議員秘書、院内の政党指導部スタッフ、そして

委員会スタッフが非常に充実しています。また議院の外に議会図書館の議会調査局、議会予算局、会計検査院という強力な立法補佐機関を持っています。

アメリカの議会図書館は、連邦議会の付設の図書館であると同時にアメリカ合衆国の中央図書館でもあります。1800 年に連邦政府がワシントンに移ってきたときに開設されました。1814 年米英戦争で砲火を浴びて議事堂と共に消失しました。その翌年かの有名な三代の大統領のジェファークソンが、自分の資料を全部議会のために提供し、議会図書館は再スタートしましたが、その後再び議会図書館は焼失し、その焼失した資料を穴埋めをするために個人の文庫の収集により蔵書を回復しました。その後 1870 年には著作権登録が議会図書館で行われることになり、それ以来アメリカで出版される図書は各 2 部納本されることになりました。そしてアメリカの議会は、あらゆる資料が議会のために必要であるということで、アメリカの国内の出版物を全部アメリカの議会図書館が収集することになりました。今日蔵書数は 1830 万冊 (図書のみ) 所蔵し世界最大の図書館となっています。

議会調査局のスタッフは 740 人、年間 60 万件を超える調査依頼に応えているほか、『CRS レポート』や『イッシュ・ブリーフ』を刊行し、極めて高い評価を得ています。私はこれらの資料をインターネットを通じて日頃利用させていただいております。

イギリス議会における立法補佐は、事務局中心で、常任委員会調査室や法制局に相当する組織はありません。立法調査機関としては、下院事務局の一部局として下院図書館、職員数 200 人が調査にあたっています。

フランス議会も事務局中心の立法補佐機構です。立法調査機関としては、下院立法局には調査・資料部が、上院立法局には調査部があり、議員に対し調査・情報サービスを提供しています。

ドイツ連邦議会では、議会事務局内の学術局に調査室があり、議事局にも調査室があり、議員委員会への立法調査サービスを提供し

ています。学術局には図書館があり議員へのサービスを行っています。調査業務には 100 人、図書館サービスには 150 人のスタッフがいます。

先ほど世界各国の国際図書館連盟 (IFLA) のことを申し上げましたが、その中に世界各国の議会図書館の分科会があり、議会の調査図書館が相互に情報と経験の交流を行う国際的な協力会議があります。私はイギリスのブライトンとオランダのアムステルダムにおける国際会議に出席いたしました。世界の議会は、情報と分析に基づいた判断を下しうる機能を持つことが共通の課題であり、政策決定過程の情報を国民に提供することによって、民主主義の強化に貢献する理念が議会図書館の共通の認識です。

私にとって記憶に残る調査

戦争権限の問題

すでに申し上げたように私は、長年国会における立法補佐の調査業務に携わってきました。その中で、今日も大学で研究テーマとしている二つの課題についてお話ししたいと思います。一つは、先ほど浅野先生に紹介していただきました「戦争権限」、ウオー・パワーであります。この問題に関してアメリカでは、湾岸戦争やアフガン攻撃にさいして、アメリカの新聞にはたびたび記事が掲載されました。ブッシュ大統領は、最近、イラク攻撃をする姿勢を非常に強く示すと同時に、連邦議会も大統領に同意を与えています。アメリカというのは大統領の権限が非常に強いときは、強ければ強いほど、その跳ね返しとして議会の動きも強くなることがあります。例えば、第一次大戦後のときにウィルソン大統領が国際連盟を主張し、世界を舞台に大活躍をした際に、議会は猛反対しました。その後、ウィルソンが退いた後、アメリカの議会は、ウィルソンの国際主義というものをある程度アメリカの政治の中に取り組みようになって、国際化の方向に向かっています。ケネディ大統領、ニクソン大統領と強い大統領が続いたときも、その後議会の発言が次第に強くなって

います。最近、ブッシュ大統領が強い大統領として出てますが、今回の議会に対する動きを見ていると非常に慎重にな対応がとられています。しかし、ブッシュ大統領のお父さん、元大統領は議会の動きを今回ほどは気にしないで湾岸戦争を開始しました。アメリカの9・11同時多発テロ事件では、アフガン攻撃に際して、ブッシュ大統領は、その辺は、気を遣っていました。国連の動きを気にし、国連の決議も得た。それから、その前にアメリカの上院及び下院の連邦議会で、与党、野党の人数が接近しておりますけれども、議会の同意を得たわけです。アメリカでは、本土攻撃という歴史上稀な事件だけに、アメリカ国民全体が一致団結してテロに立ち向かうという姿勢が現れたものと思います。

この問題は、私が、国立国会図書館で調査を始めた時から、アメリカ議会では論議をされていました。アメリカは戦後、世界の警察官として、世界中の紛争地帯に合衆国軍隊を投入したわけです。特に問題となったのは、ベトナム戦争に関する問題です。日米安全保障条約と沖縄問題も関係します。ベトナム戦争には、アイゼンハワー、ケネディ、ジョンソン、そしてニクソンの歴代大統領が介入しました。そして、アメリカがとびぬけて強大な国家となるに伴って大統領の権限が肥大化し、議会による制約もなかなか及ばなくなり、帝王的大統領 (Imperial Presidency) とまで言われるまでになり、独断的に軍事力を行使するまでになりました。このような世界情勢のなかで、アメリカの議会は大統領のいろいろな動き、その中でも特に軍隊をチェックするという動きが非常に強く出てきました。1965年前後より10年くらいの間、わが国の国会でも、この問題に関する調査が頻繁にあり、私は、土日の休む暇もない状態が続きました。

このようにアメリカ議会で問題となる背景には、憲法制定以来論議されてきた問題があるからです。アメリカは、軍事に関して、大統領に合衆国軍隊の総指揮官とし、連邦議会に戦争宣言と予算の権限、その他の権限を与えています。すなわち、軍事に関して、権限

を行政府と立法府に分割したわけです。これは「戦争権限」(War Powers)といわれるものです。そこで、戦争を始めるのは誰かという問題が生じているのであります。

このような問題が連邦議会で論議される中で、ベトナム戦争が10年と長年継続され、犠牲者が5万人とアメリカ歴史上の最も悲惨な戦争となり、何とかこのような戦争を阻止しようと議会は動き始めたのであります。それが「1973年戦争権限法」です。これは英語で、War Powers Resolution といひまして、最後の“Resolution”は、日本では「決議」と訳されており、国会でも衆参両院決議とか衆参の一院決議がありますが、アメリカにも同じように両院決議や一院決議があります。これらはいずれも法的効果のない議院の意思を表明するものです。しかし、戦争権限法の“Resolution”は、法律と同じ効果を持つもので「法」と訳しました。この法律の詳細には触れることはできませんが、その主な内容は、大統領が海外にで軍隊を投入できるのは、第一に、議会の戦争宣言がなされたとき、第二に、議会の特別の立法があるとき、第三に、アメリカの領土や合衆国軍隊に対する攻撃があったとき、として第三の場合には48時間以内に、議会へできるかぎり報告をすることとなっています。

大統領が軍隊を海外で使うときには、議会の承認を得るという一つの手を縛ったわけです。第三の報告に関して、わが国の国会でもたびたび問題になっている点であります。

このような背景のもとで、9・11テロ事件後のアフガン攻撃の問題や、現在問題になっていますイラク攻撃に関して、アメリカの議会は、この法律に基づいて大統領が軍隊を行使することに、承認を与えているのです。ベトナム戦争のようにずるずる巻き込まれることを避けようとしているのです。

この法律は制定されるまでには、3年以上の年月をかけています。ベトナム戦争を阻止するために、軍隊を投入する根拠となる条約の見直し、軍事予算の削減、停止、かつてない議会の活動があり、最後に、大統領の軍事力行使そのものを阻止しようというねらいであ

りました。私は、この法律の全文を訳し、その後、この法律に関する背景、さらに逐条解説を試みましたが、国会をはじめ外務省、や防衛庁で話題となり、度重なる説明をすることになりました。さらに、日本国際政治学会、アメリカ学会、防衛法学会などで多くの学者、研究者から御教授いただきました。

先ほど浅野先生より御紹介ありましたように、国会でも、とりあげられることになりました。これは、日本とアメリカの安全保障にかかわる問題でもあります。1980 年 3 月 19 日参議院予算委員会で、参考人として出席し、約 1 時間、玉置和郎議員（元国務大臣・総務庁長官）の質問に対し、私の説明と外務省の浅尾新一郎北米局長の答弁により質疑を行いました。私は、アメリカの戦争権限法の概要と解釈上の問題を説明し、北米局長は、戦争権限法と日米安保条約との関係の問題で質疑応答が行われました。その後も国会で質疑が行われているようです。国立国会図書館の職員が、国会の参考人や公述人として、両院の常任委員会に出席する前例は非常に稀であり、私以前では、元国務大臣（憲法担当）で、後に初代国立国会図書館館長となった金森徳治郎氏のほか、いずれも調査局専門調査員で、刑事法問題で牧野英一氏、民事法で村教三氏、政党法で土屋正三氏と、最近では、公職選挙法問題で成田憲彦政治調査局政治議会課長（その後、細川内閣総理大臣秘書官）だけであります。最近、国会では自衛隊を海外に派遣するときの議会承認ということがたびたび問題になっており、それが事前なのか、事後なのかという議論がなされております。これはアメリカの議会で 30 年前に戦争権限法案の審議の中で行われた議論と同じことが、今日の日本の国会でも問題となっているようであります。

危機管理の問題

それからもう一つは、1970 年前後に、外国航空機の領空侵犯、第一次石油ショック、ハイジャック、震災、テロ行為など多種多様な突発的緊急事態が発生し、国会ではたびたび危機管理という問題が

出てきました。1980年代になって、危機管理の問題に対して、政府は国をあげて、総合的な対応策を検討をすることになりました。中曽根内閣ではとくにこの危機管理問題を重視し、ある参議院議員を初の危機管理担当の特命大臣（総務長官）に任命しました。その大臣は農林省出身で、特に食料を含む安全保障問題に強く関心を持たれ、私はたびたび調査依頼を受けておりました。大臣就任直後、内外の危機管理に関するデータをできるだけ集めるように要請されました。これは範囲が非常に広く、安全保障の問題、テロ、地震などの問題、さらに経済の問題もあり、いろいろな問題があります。先ほど申し上げました調査局の13室課全局あげて、危機管理に関するデータをできる限り集めるということで、2カ月半近くかけて、あらゆる分野のものを収集し、分析をして、大臣に提出しました。その大臣は、私どもの提出した資料を参考にされ、その後『危機管理の現状と対策—突発的緊急事態を中心に』と題する報告書を中曽根総理に提出されました。その後、国会では、危機管理に関する問題が予防、対応策を含めてたびたび議論されるようになりました。

最近では、世界中で危機管理という言葉が、国際政治や国内のいろいろな分野で、頻繁に使われるようになっていきます。その基本的システムは、危機発生、対応、対処、予防を分析し、政策決定過程を考えることであります。私は、大学のゼミで、この危機管理の問題をテーマに、学生と一緒に考えております。

時間がなくなってきたようですけれども、最後に今後の国会サービスにおける調査のあり方について、お話をしたいと思います。これからは、国会からのニーズがいつそう専門化するとともに、多分野にわたる情報の提供、調査、分析の必要性和電子的情報サービス環境の整備が必要になるとおもわれます。技術革新の強大な波が打ち寄せつつある時代において、議会のニーズに対するタイムリーで的確な情報を取得して提供するとともに、客観的な分析調査を提供できるような能力を養う努力が必要かとおもわれます。

ふたたび「真理がわれらを自由にする」

最後になりますけれども、「真理がわれらを自由にする」という言葉、最初にお話しましたけれども、戦後日本の国会における審議を真理に基づく民主的なものにしたいという思想が国立国会図書館の理念とされました。この言葉は、羽仁進という映画監督がありますが、その方のお父さんが参議院図書館運営委員長の羽仁五郎氏であります。その方が、ドイツのフライブルグ大学へ留学したときに、大学の図書館の銘文で見たといわれています。この言葉が大学の図書館の銘文としてあることは、図書館が大学の学生にとって、一生懸命に勉強をして真理を追究する場の一であり、図書館の果たす役割の重要性を表した言葉といえるのではないかと思います。このような標語を大学図書館に掲げている例は、国内にもいくつかあるようです。こちらの大学は、設備の上でも、資料の整理の上でも行き届いた、立派な図書館をお持ちです。皆さんは、非常に恵まれた環境にありますので、これらの資料を、できる限り利用して勉強されますことを祈っております。

ちょっと話が長くなったかもしれませんが、一応これでお話の終わりたいと思います。御清聴ありがとうございました。多数の方々にお集りいただきましたことに御礼を申し上げます。

○司会 皆さんの中で公務員希望している方が、非常に多いかと思いますが、国立国会図書館の試験の倍率が非常に高いと聞いておりますがいかがでしょうか。

○宮脇氏 国立国会図書館では、毎年公募をしております。募集人数は、その年により異なります。Ⅰ種は毎年、若干名で3－4名のようです。Ⅱ種は10数名で、その年により異なっています。10名以上で20ないし30名前後となる年もあるようです。また、倍率は、年度により異なりますが、参考までに申し上げますと、昨年度は、

真理がわれらを自由にする（宮脇）

I種は、84倍、II種は、31倍ということのようです。募集の詳細は、国立国会図書館総務部人事課にお問い合わせをしていただいた方がよいと思います。